Eberhard-Karls-Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Proseminar: XXX
WS XXX
Dozent: XXX
Exposé erstellt von: Oliver Pöttgen
Datum: XXX

Exposé zu einer Hausarbeit mit dem Arbeitstitel:

Exekutiv- oder Legislativorgan? Der Einfluss der Ministerialbürokratie auf politische Entscheidungsprozesse

Gliederung der Arbeit

Einleitung

Von verschiedenen Seiten wird in Deutschland über ein zu hohes Maß an Bürokratisierung und zuviel Macht in den Händen der Verwaltung geklagt. Zuweilen wird gar der Vorwurf erhoben, dass das Scheitern wichtiger Reformprojekte (Rechtschreibreform, Föderalismusreform) maßgeblich auf eine ihren Einfluss sichern wollende Verwaltung zurückzuführen sei. Verfassungsmäßig obliegt der Verwaltung die administrative Programmausführung, die der legislativen Programmsetzung Folge leistet. Die Ministerialbürokratie ist ein wichtiger Teil des deutschen Verwaltungsapparates, da sie der Regierungsebene direkt nachfolgt und man sie daher als die erste Verwaltungsstufe begreifen kann, die mit der Programmausführung betraut ist. Formal stellt sie also ein Organ der Exekutive dar und dient der Willensvollziehung der Legislative. Ich möchte mich in meiner Untersuchung mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern die Definition der

Ministerialbürokratie als Teil der exekutiven Gewalt der Realität entspricht. Kann die Ministerialbürokratie politische Entscheidungsprozesse auf legislativer Ebene maßgeblich beeinflussen? Ich habe im Arbeitstitel meines Exposés diese Frage pointiert und provozierend auf *Exekutiv- oder Legislativorgan?* zugespitzt. Wie und in welchem Umfang kann sie Einfluss nehmen? Sind die Vorwürfe haltbar, mit denen sich die Ministerialbürokratie von verschiedenen Seiten konfrontiert sieht? Ich bin während meiner Arbeit am Referat „Regierung und Verwaltung“ auf Aussagen gestoßen, die der Ministerialbürokratie einen enormen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse beimessen (letztmalig in einem Interview mit dem Historiker Gerhard A. Ritter in der *Süddeutschen Zeitung* vom 10. März 2006, S. 16). Von mancher Seite wurden gar Verschwörungstheorien geäußert. Ein Ziel meiner Arbeit ist es daher, diese Behauptungen auf ihre Haltbarkeit hin zu prüfen. Daneben sehe ich in dem scheinbaren Mangel an Fachliteratur einen weiteren Anreiz dafür, mich mit diesem Thema auseinanderzusetzen (mir ist natürlich bewusst, dass diese Knappheit an Quellen die Ausgewogenheit meiner Arbeit beeinflussen kann). Die Suche in den relevanten Tübinger Bibliotheken führte mich lediglich zu zwei älteren Monografien (Benzner 1989 und Schmid / Treiber 1975), die im engeren Sinne meine Fragestellung berühren, denn nur in diesen beiden Werken konnte ich eine detaillierte Darstellung der für meine Untersuchung wichtigen Informationsprozesse innerhalb eines Ministeriums finden. Ich bin mir zwar nicht sicher, inwiefern man hier von einer Forschungslücke sprechen kann, aber vor dem Hintergrund eher spärlich vorhandener Fachliteratur ist es ein weiteres Ziel meiner Arbeit, einen Beitrag zum Verständnis dieses Sachkomplexes zu leisten.

Um meine Fragestellung beantworten zu können, erscheint es mir notwendig die Aufgaben und Organisation eines Ministeriums und dessen interne Informationsprozesse aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage lassen sich dann Schlüsse ziehen, inwiefern eine Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse möglich ist. Im ersten Punkt *Funktion und Aufbau der Ministerialbürokratie* geht es mir um zwei Dinge. Erstens soll deutlich werden, dass die Ministerialbürokratie formal der exekutiven Gewalt angehört. Der Ministerialbürokratie kommt als Teil der Verwaltung der Verfassungsauftrag der legislativen Programmausführung zu. Wenn man die Politik als Ebene der Willensbildung begreift, dann kann die Verwaltung als Ebene der Willensvollziehung gelten. Diese Definition ist für meine Arbeit von großer Bedeutung, da sie den Kern meiner Fragestellung berührt und die Grundlage meiner Argumentation und Abschlussbewertung im Fazit darstellt. Zweitens möchte ich die wesentlichen Strukturen und Hierarchien innerhalb eines Ministeriums aufzeigen, die Teil des

Informationsweges vom Referenten zum Minister sind. Darunter fallen die Leitungsebene (Minister, Staatssekretäre), die mittlere Leitungsebene (Abteilungen, Unterabteilungen) und die Basisebene (Referate). Mein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf dem Referat, da es als Zentrum des ministeriellen Sachverstandes gilt. Hier befindet sich das Informationsmonopol, auf das ich im zweiten Punkt *Arbeitsabläufe und Informationsprozess: Die Programmentwicklung* ausführlich eingehen möchte, denn die Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse hat hier ihren Ausgangspunkt. In den Referaten erfolgt für gewöhnlich die Programmentwicklung, darunter fällt die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen, Gesetzesnovellierungen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Die Programmentwicklung ist ein Prozess, der im Kern die Aufnahme, Selektion und Verarbeitung von Informationen zum Inhalt hat. Die auf dieser Ebene bereitgestellten Informationen durchlaufen auf dem Dienstweg die Ebenen der Ministerialbürokratie und bilden letztlich die Arbeitsgrundlage des Ministers und beeinflussen seine Kabinetts- und Parlamentsarbeit. Der zweite Punkt soll ausführlich die Phasen der Programmentwicklung darlegen und die Weiterleitung dieser Informationen über die mittlere Leitungsebene bis zur Leitungsebene aufzeigen.

Während die ersten beiden Punkte eher beschreibender Natur sind, möchte ich im dritten Punkt *Möglichkeiten zur Einflussnahme* auf der Basis der dargelegten Organisationsstrukturen und Prozesse diskutieren, inwiefern eine Einflussnahme durch Informationssteuerung theoretisch möglich ist. Um ein Ergebnis meiner Arbeit bereits vorwegzunehmen: Ich sehe erhebliche Einflussmöglichkeiten der Ministerialbürokratie auf Entscheidungsprozesse der politischen Legislative. Das Kernstück meiner Argumentation bildet hierbei das Informationsmonopol der Referate. Die Ministerialbürokratie führt den politischen Entscheidungsträgern Informationen zu (z.B. Gesetzesentwürfe), auf deren Grundlage Entscheidungen getroffen werden. Durch eine auf der Ebene der Referate getroffene Vorauswahl der Entscheidungsmöglichkeiten wird also letztlich auch die politische Entscheidung beeinflusst. Eine möglicherweise gewünschte Entscheidung kann dadurch herbeigeführt werden, indem rechtlich zulässige Alternativen nicht dem politischen Entscheidungsprozess zugeführt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Definition der Ministerialbürokratie als Teil der exekutiven Gewalt sehr differenziert zu betrachten. Wenn die legislative Programmsetzung maßgeblich die Programmentwicklung der Ministerialbürokratie zur Grundlage hat, erscheint die administrative Programmausführung in einem neuen Licht.

Literaturverzeichnis

Benzner, Bodo (1989): *Ministerialbürokratie und Interessengruppen - Eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1949 - 1984*, Diss. phil., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Ellwein, Thomas (1970): *Regierung und Verwaltung - Regierung als politische Führung*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Ellwein, Thomas (1976): *Regieren und Verwalten - Eine kritische Einführung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens (2004): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Text*, Berlin: De Gryter Verlag.

Machura, Stefan (2003): *Ministerialbürokratie*, Internetseite der Bundeszentrale für politische Bildung: http://www.bpb.de, Zugriff: 20.03.2006.

Schmid, Günther/ Treiber, Hubert (1975): *Bürokratie und Politik - Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Wilhelm Fink Verlag.

Anmerkung:

Die im *Leitfaden zur Erstellung eines Hausarbeitsexposés* geforderten 10-12 Titel kann ich nicht nennen. Ich konnte in den für mich relevanten Tübinger Bibliotheken nur zwei Monografien finden, die detailliert die für meine Arbeit wichtigen Informationsprozesse innerhalb eines Ministeriums behandeln (Benzner 1989 und Schmid / Treiber 1975).